

# Refleksjoner over kapitalkravene i Norge

Roar Hoff, divisjonsdirektør i DNB

Foredrag på Finans Norges Kapitalkravseminar, 22. november 2018

*Forbehold om endringer ved fremføring.*

*Synspunkter og meninger i foredraget er forfatterens personlige og samsvarer ikke nødvendigvis med DNBs syn.*

## Innledning.

Takk til Finans Norge for at jeg får anledning til gi synspunkter på kapitalkravene som er et svært viktig område for norske banker, og i en forsamling som etter hva jeg kan se, innehar en betydelig kompetanse på området.

Kapitalkravene eller bankene kapitalisering er viktig i alle fall i to dimensjoner. De sier noe om motstandskraften bankene har for å møte dårligere tider uten at egen soliditet blir truet og banken selv mister tillit hos kunder, i kapitalmarkedet, i sentralbankene og hos tilsynsmyndighetene. Dette er en åpenbar del av å opprettholde såkalt finansiell stabilitet. Men kapitalkravene påvirker også marginene bankene må ha på ulike produkter og dermed bankenes konkurranseevne.

Når det gjelder kapitalkravenes betydning for finansiell stabilitet er det skrevet metervis, om ikke kilometervis med litteratur siden finanskrisen. Jeg vil derfor nøye meg med å fremheve at hvilket kapitalnivå banknæringen skal arbeide på, langt på vei er et politisk spørsmål. Det er stor usikkerhet faglig om hva som er et optimalt nivå ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Nytt krisehåndteringssystem innebærer nærmest en dobling av kapitalkravene når en inkluderer kravene til konverterbar gjeld. Det er nå et åpenbart behov for nye analyser av optimalt kapitalnivå som tar hensyn til det nye krisehåndteringssystemet.

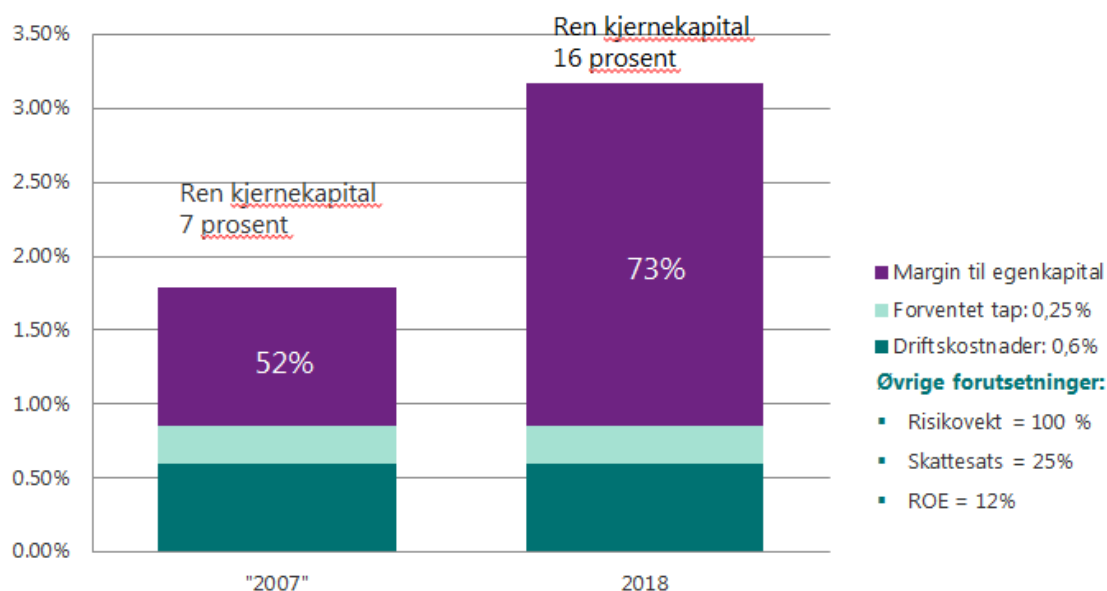
Det som særlig opptar næringen er at kapitalkravene må være like for aktørene som opererer i det samme markedet. Finansdepartementet fremhever som et sentralt prinsipp at lik risiko og lik virksomhet skal reguleres likt. Det er det lett å slutte seg til. Både Basel komiteen og EU har som et grunnleggende utgangspunkt for finansreguleringen at den i tillegg til å sikre finansiell stabilitet, også skal sikre like konkurransevilkår. EUs konsept om «single rulebook» uttrykker nettopp den store vekten som er lagt på å sikre like konkurransevilkår som et grunnlag for et effektivt og godt indre marked for finanstjenester. Uenighetene mellom næringen og myndighetene i Norge har ikke gått på at bankene skulle ha økte kapitalkrav, men at det må skje på en måte som ivaretar konkurransenøytralitet mellom norskregulerte og utenlandsregulerte banker. Hensynet til like konkurransevilkår bør få en mer fremtredende plass fremover.

## Kapitalkrav og konkurransekraft

Kapitalkravene betyr i dag vesentlig mer for konkurransekraften enn de gjorde for 10 år siden før finanskrisen. Kravene er blitt mellom to og tre ganger så høye om en ser på ren kjernekapital som andel av risikovektet volum. Andelen av en utlånsmargin som i dag går til å dekke plunder og heft kostnader, er neppe

økt selv om næringen er blitt påført betydelige kostnader med hvitvaskingskontroll o.l. Det innebærer at den relative andelen av utlånsmarginen som går til å dekke betjeningskostnaden for egenkapitalen er blitt drastisk høyere enn før.

Figur 1: Hoveddelen av utlånsmarginen går til å betjene egenkapitalen og dette elementet dominerer totalt i 2018.

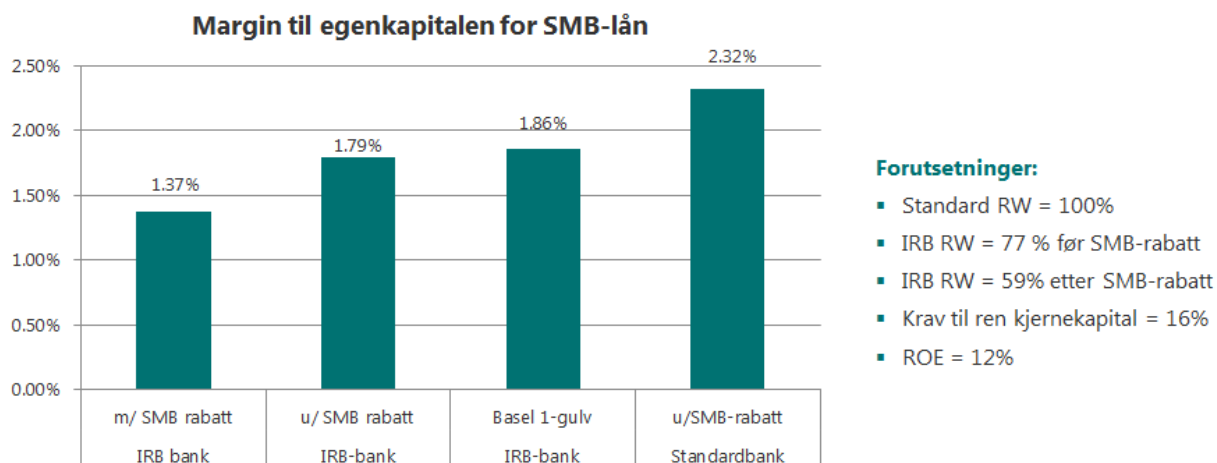


I figur 1 er det vist utviklingen for et typisk bedriftslån med risikovekt 100 prosent og hvor krav til egenkapitalavkastning er 12 prosent. Marginandelen til egenkapital øker fra 52 prosent basert på «2007-forhold» til 73 prosent i 2018.

Konsekvensen av denne utviklingen er at det er vanskelig å kompensere for høyere kapitalkrav enn hos konkurrentene gjennom økt effektivitet og lavere kostnader. Kapitalkravet er bestemt av risikovektingen på engasjementet og av det tilhørende prosentvise kapitaldekningskravet. I figur 2 er det vist effekten på utlånsmargin på et typisk lån som kvalifiserer til den såkalte SMB-rabatten<sup>1</sup>. SMB-rabatten innebærer at risikovekten for kvalifiserende engasjementer skal ganges med en faktor på 0,7619.

.Figur 2: Vanskelig å konkurrere med ett prosentpoengs høyere marginkrav

<sup>1</sup> Foretak med omsetning under 400 millioner kroner (50 millioner euro) og hvor engasjementet er mindre enn 12 millioner kroner (1,5 millioner euro).



Det er åpenbart at det er krevende å konkurrere dersom en har en marginulempet på i størrelsesorden ett prosentpoeng som standardbank versus utenlandsk IRB-bank. Men også mot norsk IRB-bank uten SMB-rabatt er det en vesentlig ulempe, både med og uten Basel 1-gulv.

Britene har imidlertid truffet et interessant tiltak for å utjevne konkurranseskjevheter mellom IRB-banker og standardbanker. De anvender IRB-bankenes risikovekter som referanse for reell risiko og tar hensyn til konservatismen i standardmålingen når de fastsetter pilar 2-krav for standardbankene<sup>2</sup>. Det er en løsning som også burde være aktuell i Norge.

Det kan innvendes mot fremstillingen at den ikke tar hensyn til at høye kapitalkrav og bedre soliditet vil lede til lavere finansieringskostnader for banken. Det vises til det kjente Modigliani-Miller teoremet som sier at samlet finansieringskostnad er uavhengig av sammensetning av gjeld og egenkapital. Det er imidlertid velkjent at teoremet bare i mindre grad gjelder for banker blant annet fordi en vesentlig del av finansieringen skjer med garanterte innskudd eller med obligasjoner med fortrinnsrett hvor kredittrisikoen i liten grad er knyttet til (mor)bankens soliditet. Det er derfor sterke holdepunkter for at økte kapitalkrav for en bank relativt til en annen for samme risiko, vil innebære en konkurranseulempet. Det er derfor ikke uten grunn at bankene både i Norge og internasjonalt er sterkt opptatt av at kapitalkravene harmoniseres for å skape like konkurransevilkår.

#### Lik risiko skal reguleres likt

I figur 2 er det vist betydningen av ulik risikovekting knyttet til SMB-rabatten. Poenget er imidlertid generelt. Dersom norskregulerte banker systematisk påføres høyere risikovekter enn utenlandske banker som opererer i Norge, vil dette kunne utløse betydelige konkurranseulempet som over tid med høy grad av sannsynlighet vil redusere de norske bankenes markedsandeler i eget marked. Tilsvarende vil høyere norske kapitalkrav knyttet til internasjonal aktivitet, redusere mulighetene norskregulerte banker har i utlandet.

<sup>2</sup> Prudential Regulation Authority Policy Statement 22/17

Etter EUs regelverk har nasjonale myndigheter anledning til å innføre høyere kapitalkrav, dvs systemrisikobuffer, motsyklisk buffer og buffer for systemviktige banker. Dette omtales gjerne som makrotiltak og som innebærer et nasjonalt handlingsrom. Etter EUs regelverk er imidlertid dette et betinget handlingsrom. For å sikre at lik risiko skal reguleres likt innenfor EU, skal bruk av disse makrotiltakene begrunnes i at nasjonale risikoforhold er særskilt høye. Med andre ord skal økte nasjonale krav være en konsekvens av høyere risiko enn det generelle risikonivået i EU og som kapitalkravene er utmålt mot.

Norge har i dag den mest omfattende bruken av makrotiltak innen EØS. I følge denne logikken er Norge det mest risikable landet i EØS å drive bank i. Det er neppe riktig. Reelt sett har norske myndigheter i stedet innført høyere kapitalkrav for samme risiko enn hva som gjelder i EU. Men på bakgrunn av regelverkets premisser, er det vanskelig for norske myndigheter åpent å markedsføre dette. I stedet fristes en nok til å fremstille risikoen i Norge som større enn den faktisk er. Påstanden om at økonomien i fastlands-Norge er mer volatil enn i andre land<sup>3</sup>, er et eksempel på dette. Empiriske analyser viser det motsatte<sup>4</sup>.

En skal her være klar over at mens Basel-regelverket angir internasjonale minstekrav som landene fritt kan gjøre strengere, er EUs kapitalkrav som er nedfelt i CRR / CRD IV fullharmoniserte kapitalkrav som nasjonale myndigheter bare kan endre innen de rammer CRR / CRD IV setter.

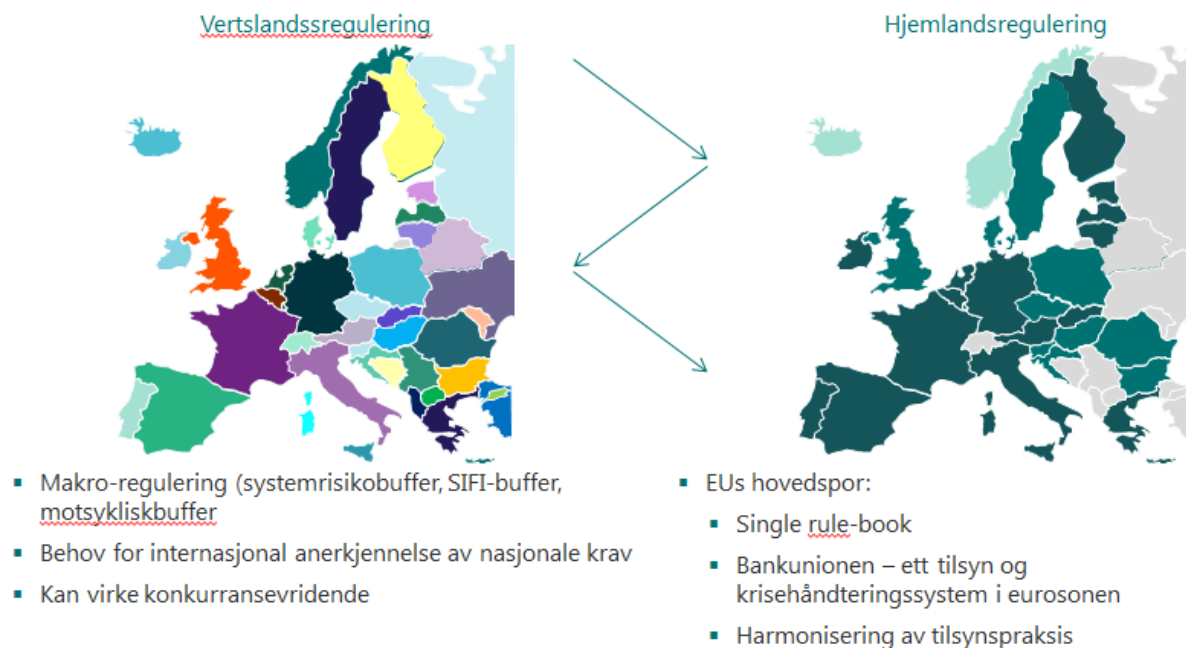
Både EU og Finansdepartementet tar som utgangspunkt at lik risiko bør reguleres likt. Det er imidlertid en betydelig forskjell i hva som synes å være referansen for likebehandlingen. For at aktørene skal oppleve konkurransen som rettferdig, må det være like konkurransevilkår i det markedet en konkurrerer i. Spørsmålet blir: Hva er den naturlige utstrekningen på det markedet norske finansinstitusjoner konkurrerer i? Er vi en del av et felles europeisk marked eller opererer vi et avgrenset nasjonalt marked. EU ønsker å skape et felles europeisk marked, mens norske myndigheter synes å legge til grunn at et nasjonalt norsk marked kan videreføres i reguleringssammenheng.

Figur 3: Hjemlands eller vertslandsregulering?

---

<sup>3</sup> Se for eksempel Nasjonalbudsjettet 2019, side 72 vedrørende systemrisikobuffer.

<sup>4</sup> Heggelund og Vikøren; «Makroøkonomisk volatilitet og finansiell stabilitet», masteroppgave NHH, 2015



Reguleringsmessig kommer de to ulike tilnærmingene til syne gjennom vektleggingen av såkalt hjemlandstilsyn versus vertslandsstilsyn. EUs hovedregel er hjemlandstilsyn basert på felles regler i hele EU. En bank med godkjenning i ett EU-land kan drive bankvirksomhet i hele EU og kan velge om dette skal skje ved datterbank, filial eller i form av grenseoverskridende tjenesteyting. Det er hjemlandet som bærer hovedansvaret for tilsynsvirksomheten og som i praksis fastsetter kapitalkravene på konsernivå.

Den andre modellen vil være å legge større vekt på vertslandsregulering slik at nasjonal regulering ikke bare skal gjelde for egne banker, men også for utenlandske banker som har virksomhet i det aktuelle landet. Dette innebærer at nasjonale tiltak må sikres såkalt resiprositet slik at andre lands myndigheter er pliktig til å pålegge sine banker de nasjonale kravene for virksomhet i andre land. For motsyklisk buffer er det laget et slikt system, men for andre makrotiltak er resiprositeten gjort frivillig i EUs regelverk. Norske myndigheter har uttrykt ønske om mer vertslandsregulering, men utviklingen går trolig motsatt vei. Det vises her til EUs arbeid med bankunion og innføringen av ECB som tilsynsmyndighet for de største bankene i Europa. Både EBA og ECB har som mål å gjøre det europeiske bankmarkedet mindre fragmentert, dvs redusere forskjeller som skyldes nasjonale regler og tilsynspraksis. Gjennom de EØS-tilpasningene som allerede er gjort, er det åpenbart for meg at norske banker ikke lenger konkurrerer i et nasjonalt marked, men i stedet i et internasjonalt marked. Det må også være referansen for at lik risiko skal reguleres likt.

Finanskriseutvalget<sup>5</sup> gjorde i 2011 noen interessante observasjoner som støtter dette. Jeg siterer fra utredningen.

*«Finansmarkedene i de nordiske landene er i stor grad integrerte og utgjør på mange måter et naturlig og hensiktsmessig reguleringsområde. De fleste utenlandskeide finansinstitusjoner i de nordiske landene er f.eks. eiet av finansinstitusjoner i andre nordiske land. De nordiske institusjonene har liten virksomhet utenfor Norden. Hensynet til finansiell stabilitet i det enkelte land,*

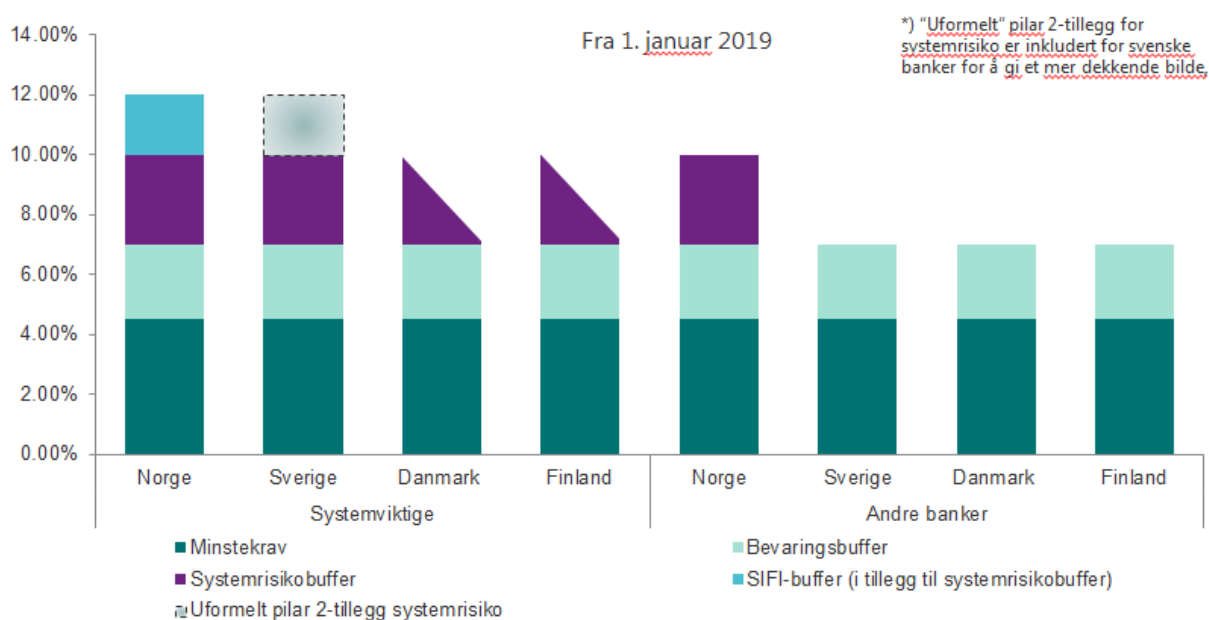
<sup>5</sup> NOU 2011:1 Bedre rustet mot finanskriser, side 142

og til at finansinstitusjonene bør ha forholdsvis like konkurransevilkår, taler for et nordisk samarbeid på finansmarkedsområdet.

*Dersom det skulle være ønskelig å ha regler som, innenfor et nasjonalt handlingsrom, er strengere eller på annen måte går ut over EUs minstekrav til nasjonalt regelverk på finansmarkedsområdet, bør dette etter utvalgets syn først og fremst søkes oppnådd på nordisk nivå, gjennom en harmonisering av de aktuelle reglene i de nordiske landene. En slik tilnærming kan også adressere de ovennevnte utfordringene knyttet til EUs hjemlandsreguleringsregime.»*

Dessverre gikk det ikke slik. Jeg tror knapt det finnes en region innen EØS-området som har hatt så ulik tilnærming og gjennomføring av ny finansregulering etter finanskrisen som nettopp de skandinaviske landene. En gjennomgang av alle forskjellene krever et eget foredrag, men noen hovedpunkter kan nevnes.

Figur 4: Krav til ren kjernekapital uten pilar 2\* og motsyklisk buffer



Danmark valgte en modell hvor kapitalkravene ble fasett inn etter overgangsreglene. Det er først fra 1. januar 2019 de danske bankene vil ha krav om en full bevaringsbuffer på 2,5 prosent. Systemrisikobufferen er differensiert og slik at det bare er Danske Bank som har full sats på 3 prosent og systemrisikobufferen brukes i stedet for bufferen for «Other Systemically Important Institutions» (O-SII). Mindre danske banker har ikke krav til systemrisikobuffer. Pilar 2-kravene kan oppfylles med en kapitalmiks som reflekterer sammensetningen på minimumskravet, dvs. en andel på 56 prosent må være ren kjernekapital.

Svenskene valgte en rask innføring hvor det ble gjort et skille mellom de fire store: Nordea, Swedbank, Svenska Handelsbanken og SEB, og de øvrige bankene. De fire store fikk et kapitalbuffertillegg på 5 prosent i ren kjernekapital som ble delt mellom en systemrisikobuffer på 3 prosent og et pilar 2-tillegg for systemrisiko på 2 prosent. De mindre svenske bankene har verken systemrisikobuffer eller pilar 2-tillegg for systemrisiko. Pilar 2-krav gjøres i Sverige «uformelt» slik at grensen for når de såkalte automatiske restriksjonene på utbytte m.m. ikke blir påvirket.

Som følge av CRR-definisjonen av Basel 1-gulvet<sup>6</sup> som et parallelt kapitalkrav, falt i praksis Basel 1-gulvet bort fra 2013 for svenske og danske banker. Etter 1. januar i år bortfalt Basel 1-gulvet i EU.

Norge valgte en rask innføring av økte kapitalkrav og med en systemrisikobuffer på 3 prosent som skulle gjelde alle banker. Det ble også valgt en særnorsk variant av bufferen for systemviktige banker hvor denne er en utvidelse av systemrisikobufferen med ytterligere 2 prosent. Med særnorsk menes her at Finansforetakslovens buffer for systemviktige banker ikke er det samme som CRD IVs buffer for O-SII<sup>7</sup>. Pilar 2-kravene kan i Norge bare oppfylles med ren kjernekapital, mens både Danmark og Sverige tillater delvis oppfyllelse med annen ansvarlig kapital.

I forbindelse med EØS-innlemmelse av CRR / CRD IV og i lys av EUs øvrige initiativ for å harmonisere regelverket, vil det være svært velkomment om norske myndigheter kunne bidra til en opprydding og harmonisering av regelverket i Norden i tråd med Finanskriseutvalgets gode anbefalinger.

En aktuell test på dette er om Finansdepartementet etter høringsrunden vil gjøre om på Finanstilsynets forslag til gjennomføring av ny misligholdsdefinisjon. Det må være mulig å få samme definisjon på mislighold i Norge som i Sverige og euro-sonen. Etter mitt skjønn er verdien av å ha fullharmoniserte regler med EU undervurdert i norsk finansregulering. Like regler gir økt effektivitet, sterkere konkurranse, økt transparens og riktigere prising i kapitalmarkedene av bankenes egenkapital og fremmedkapital.

#### Risikosensitive eller ikke-rikosensitive kapitalkrav

Etter finanskrisen har det gått en debatt om kapitalkravene bør baseres på et risikosensitivt grunnlag eller om det er bedre å la uvektet kjernekapitalandel være det sentrale soliditetsmålet. Det er gjort en del akademiske studier på om hvilket system som forutsier best hvilke banker som faktisk får problemer. En god gjennomgang er gjort i et Financial Stability Paper fra Bank of England som ble lagt frem i juli i år.<sup>8</sup> Konklusjonen er som vanlig i akademiske studier at det ikke er noe entydig svar. Et viktig poeng er at Basel II-systemet ikke er blitt testet fordi det var Basel 1-systemet som var gjeldende forut for finanskrisen.

Notatet trekker frem at bankenes tilpasning til det regulatoriske systemet vil svekke virkemåten enten dette er et enkelt og lite risikosensitivt system, eller et mer komplisert risikosensitivt system. Et enkelt system som uvektet egenkapitalandel vil invitere til økt risikotaking, mens et komplisert risikosensitivt system som bygger på bankenes interne modeller, vil øke mulighetene for regulatorisk arbitrasje og øke forskjellene i bankenes måling av samme risiko.

Norske data er trolig svært interessante å studere for å belyse hvordan ulike regelverk påvirker bankenes adferd. I det norske markedet kan vi nå potensielt studere hvordan tre typer regulering har virket samtidig.

---

<sup>6</sup> CRR artikkel 500

<sup>7</sup> Løsningen er trolig valgt for å unngå unntaksregelen i CRD IV artikkel 131 om at når systemrisikobuffer og O-SII buffer legges sammen, skal beregningsgrunnlaget for systemrisikobufferen bare være den delen av beregningsgrunnlaget som kommer i fra Norge. Hovedregelen er at det høyeste av systemrisikobufferkrav og O-SII krav skal gjelde, men at de ikke skal legges sammen.

<sup>8</sup> Hinterschweiger, Neumann, and Saporta (2018), 'Risk sensitivity and risk shifting in banking regulation', Bank of England Financial Stability Paper No.44, <https://www.bankofengland.co.uk/financial-stability-paper/2018/risk-sensitivity-and-risk-shifting-in-banking-regulation>

Vi har utenlandske IRB-banker uten Basel 1-gulv, vi har norske IRB-banker med Basel 1-gulv og til slutt standardbanker. Finanstilsynet har sin egen modell for å vurdere kredittkvaliteten på lån til norske aksjeselskaper, den såkalte SEBRA-modellen. Finanstilsynet har ved hjelp av denne modellen i en årrekke systematisk målt kredittkvaliteten i bankenes porteføljer. Jeg håper at Finanstilsynet har tatt vare på disse dataene. Det kan gi svar på to interessante spørsmål;

- Er det slik at standardbankene ender opp med en mer risikabel portefølje enn IRB-bankene?
- Virker Basel 1-gulvet slik at utenlandske IRB-banker uten gulv har større innslag av lavrisikoengasjementer enn norske IRB-banker med gulv?

Jeg vil oppfordre Finanstilsynet om å gjennomføre analyser for å belyse disse spørsmålene og å la svarene bli offentlig tilgjengelig.

For norske IRB-banker er Basel 1-gulvet effektivt, dvs det er gulvet som bestemmer risikovektet beregningsgrunnlag. En virkning er at konsistent og aktiv styring av kapital og risiko er nærmest umulig. Det skyldes at det ikke-risikosensitive Basel 1-gulvet på marginalen gir helt andre kapitaleffekter enn hva som følger av IRB-systemet. Porteføljestyling hvor banken vil søke å ta ned kapitalbehovet gjennom reduksjon av eksponeringene, vil da primært måtte forholde seg til virkningen av Basel 1-målt risikovektet volum. Siden effekten er den samme på kapitalbehovet for høy- og lavrisikoengasjementer, vil banken ha insentiv til å avlaste seg lavrisikoengasjementer. Lavrisikoengasjementer vil om de er riktig priset, ha en lavere margin og dermed vil kostnaden ved kapitalavlastingen bli lavere.

Jeg ser at mange banker i Europa og noen tilsynsmyndigheter har advart mot konsekvensene av det nye Basel III-gulvet på 72,5 prosent. Det har jeg forståelse for basert på våre erfaringer med Basel 1-gulvet. Det nye gulvet vil imidlertid være noe mindre ufordelaktig enn Basel 1-gulvet fordi det vil bygge på noe mer risikosensitive standardmetoder.

Det verste som kan skje risikostyringsmessig, er imidlertid om bankene må styre etter uvektet kjernekapitalandel som ikke er risikosensitivt i det hele tatt. Dette synes helt uaktuelt internasjonalt, men signalene er mindre tydelige her hjemme. Det er innført et særskilt høyt krav til uvektet kjernekapital i Norge. Av hensyn til konkurransesituasjonen og risikoprofilen over tid for norske banker, vil det være svært uheldig om uvektet kjernekapitalandel blir det primære soliditetsmålet for norskregulerte institusjoner, mens andre aktører kan tilpasse seg kapitalkrav som er risikosensitive.

### Avslutning

For min egen del er jeg overbevist om at Basel-komiteen har gjort et klokt valg ved fortsatt å la hovedtyngden av soliditetsreguleringen hvile på et risikosensitivt system som i betydelig grad bygger på bankenes egne data og modeller. Løsningen må imidlertid inneholde supplerende mål og reguleringer for å sikre robusthet og likere måling av risiko på tvers av banker og land. Et hovedpoeng er at insentivene i systemet må forstås og analyseres. Dynamikken som insentivene skaper, må løpende følges opp gjennom justeringer i regelverket.



Et godt regulatorisk system vil understøtte at bankene over tid blir bedre til å vurdere risiko. Det var en av de bærende ideene bak innføringen av Basel II og videreført nå i Basel III. Det er kanskje for opplagt til å måtte nevnes, men hvorvidt en bank får problemer eller ikke, bestemmes ikke av hvor mye egenkapital den har, men av kvaliteten på utlån og andre eiendeler. Når nedgangstidene kommer, er det kvaliteten på utlånene som er viktigst og ikke kapitaldekningsprosjenter eller uvektet kjernekapitalandel. En nyttig påminnelse om dette er at norske forretningsbanker før bankkrisene på 1920-tallet hadde en uvektet egenkapitalandel på hele 16,6 prosent<sup>9</sup>. Det hjalp lite da eiendelssiden sviktet utover 1920-tallet.

Takk for oppmerksomheten!

---

<sup>9</sup> Kaare Petersen, «Bankkriser og valuta-uro – Forretningsbankenes historie i mellomkrigsårene», side 8.